Naciones Unidas S/2019/373



Consejo de Seguridad

Distr. general
7 de mayo de 2019
Español
Original: inglés

La protección de los civiles en los conflictos armados

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. Este informe se presenta atendiendo a la solicitud que figura en la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 21 de septiembre de 2018 (S/PRST/2018/18). También responde a las solicitudes de que se presenten informes sobre la protección de la atención médica y sobre los conflictos y la inseguridad alimentaria, formuladas por el Consejo en sus resoluciones 2286 (2016) y 2417 (2018), respectivamente.

2. En este año, 2019, se cumple el 70° aniversario de los cuatro Convenios de Ginebra, piedra angular del derecho internacional humanitario. Su aprobación después de la Segunda Guerra Mundial dejó establecido firmemente el principio de que quienes no participen o hayan dejado de participar directamente en las hostilidades —los heridos y enfermos, los prisioneros de guerra y los civiles, incluidos los civiles que viven bajo la ocupación— deben ser protegidos y su vida y dignidad deben ser respetadas sin distinción alguna de índole desfavorable.

3. En 2019 se celebra también el 20° aniversario de la aprobación por el Consejo de Seguridad de su resolución 1265 (1999) y de la inclusión de la protección de los civiles como un asunto de su orden del día, decisión motivada, entre otras cosas, por la "profunda preocupación" expresada por el Consejo ante la disminución del respeto del derecho internacional humanitario durante los conflictos armados (resolución 1265 (1999)). Desde entonces, la protección de los civiles se ha convertido en "una de las cuestiones fundamentales" de la labor del Consejo (S/PRST/2015/23). El tema ha permeado las deliberaciones y decisiones del Consejo sobre situaciones específicas y ha dado lugar a medidas prácticas dirigidas a reforzar la protección de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres civiles afectados por los conflictos armados. Ha contribuido asimismo a crear conciencia y a consolidar en el Consejo y entre los Estados Miembros y la comunidad internacional en general los conocimientos sobre la necesidad de prevenir las violaciones y otros problemas de protección y responder a ellos.

4. Suscita gran preocupación, pues, que el estado de la protección de los civiles sea hoy trágicamente similar al de hace 20 años. En septiembre de 2018, el Consejo de Seguridad expresó "indignación" por el hecho de que los civiles seguían constituyendo la gran mayoría de las bajas en las situaciones de conflicto y por los efectos de los conflictos sobre los civiles a corto y largo plazo, en particular debido al desplazamiento forzado, el uso de la hambruna como método de guerra, la





denegación ilícita de acceso a la ayuda humanitaria, los ataques contra el personal médico, el personal humanitario, los hospitales y otras instalaciones médicas, la violencia sexual y de género, y el daño intencional y la destrucción ilícita de infraestructura civil, bienes y medios de subsistencia de la población (S/PRST/2018/18), a lo que yo añadiría otro tipo de daño y destrucción de infraestructura civil y bienes y medios de subsistencia de la población, que quizás no sea necesariamente intencional ni ilícito, pero cuyas consecuencias son igualmente devastadoras para los civiles.

5. A lo largo de los últimos 20 años, y también con anterioridad, se han cometido cada día actos de esa índole contra millones de civiles afectados por conflictos. Y se seguirán cometiendo durante otros 20 años y más si no se adoptan con urgencia medidas para acometer el gran desafío que supone reforzar y garantizar el respeto del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, sobre todo durante las hostilidades. El hecho de que las partes no realicen las operaciones militares con un cuidado constante de preservar a la población civil y de tomar todas las precauciones que sean posibles para evitar, y en todo caso reducir al mínimo, las víctimas civiles en las situaciones de conflicto, desata cada mes una vorágine de cientos de civiles muertos, heridos y mutilados y de miles más desplazados, forzados a abandonar sus hogares, comunidades y medios de vida y a encaminarse a un destino trágico y sumamente incierto.

6. Conforme a lo solicitado por el Consejo, en la sección II del presente informe se resumen los logros alcanzados y los desafíos encarados por las Naciones Unidas en la protección de los civiles durante los últimos 20 años. En la sección III se examina el estado actual de la protección de los civiles y se pone de manifiesto que la agenda de protección sigue siendo pertinente 20 años más tarde. La sección IV se centra en el desafío fundamental que supone reforzar el respeto del derecho, que fue la primera de las tres prioridades de protección enunciadas en mi informe de 2017 (S/2017/414) y examinadas en mi informe de 2018 (S/2018/462), y hace especial hincapié en el desarrollo de las hostilidades. En la sección V se examina la manera en que el Consejo y los Estados Miembros pueden actuar para estar a la altura de este desafío y, además, lograr que la agenda de protección tenga mayores repercusiones prácticas en los años venideros.

II. Veinte años de protección de los civiles-logros y desafíos[1]

7. El 12 de febrero de 1999, el Consejo de Seguridad celebró su primer debate abierto sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, motivado por la brutalidad del conflicto en Sierra Leona, la depuración étnica en los Balcanes y el genocidio y el desplazamiento en la región de los Grandes Lagos. Al finalizar el debate, el Consejo aprobó una declaración de la Presidencia en la que expresó honda preocupación por el creciente número de víctimas civiles que estaban cobrando los conflictos armados (S/PRST/1999/6). Observó que los civiles constituían la gran mayoría de las víctimas y eran cada vez con mayor frecuencia blanco directo de los combatientes. Reconoció la pertinencia de la cuestión y afirmó la necesidad de que la comunidad internacional prestara asistencia y protegiera a las poblaciones civiles afectadas por conflictos armados.

8. En esa declaración, el Consejo también se pidió al Secretario General que presentara un informe en el que figuraran recomendaciones para mejorar la protección

[1] Véase también Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Building a Culture of Protection: 20 Years of Security Council Engagement on the Protection of Civilians* (de próxima publicación), en que figura una descripción detallada de los logros obtenidos y algunos de los desafíos afrontados en los últimos 20 años.

de los civiles. Hasta la fecha, el Consejo ha examinado 14 informes de ese tipo, en los que se ha tratado una amplia gama de cuestiones y se ha subrayado que la protección de los civiles no es una tarea exclusivamente humanitaria, sino que exige adoptar medidas en los ámbitos del mantenimiento de la paz, los derechos humanos, el estado de derecho, la política, la seguridad, el desarrollo y el desarme. En los informes se ha destacado que los esfuerzos por reforzar la protección no pueden sustituir los procesos políticos encaminados a prevenir conflictos o ponerles fin y a consolidar una paz sostenible, que, como he subrayado antes, siguen siendo la manera más eficaz de proteger a los civiles. Los informes contienen más de 200 recomendaciones sobre cuestiones como el desarrollo de las hostilidades, el desplazamiento forzado, la violencia sexual, el acceso humanitario, la interacción con grupos armados no estatales, la rendición de cuentas por las violaciones y la función de protección de las misiones de mantenimiento de la paz y las organizaciones regionales.

A. Perfeccionamiento y consolidación del marco normativo

9. Algunas de estas cuestiones se han reflejado en resoluciones históricas sobre la protección de los civiles (1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009), 2175 (2014), 2222 (2015), 2286 (2016) y 2417 (2018)), así como en un número cada vez mayor de resoluciones sobre situaciones concretas y mandatos de mantenimiento de la paz. Mediante esas resoluciones, el Consejo de Seguridad ha desempeñado un papel decisivo en el perfeccionamiento y la consolidación del marco normativo de la protección de los civiles, al reafirmar y reforzar las normas existentes y fortalecer su aplicación. Con el tiempo, el lenguaje utilizado por el Consejo en relación con la protección de los civiles se ha vuelto cada vez más específico, detallado y prescriptivo y refleja más coherencia con el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos y apoyo a su aplicación.

10. En los trabajos del Consejo sobre los niños y los conflictos armados y sobre las mujeres, la paz y la seguridad también se han abordado cuestiones relativas a la protección. Asimismo, la aprobación de la resolución 1612 (2005), la creación del Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados y del mecanismo de supervisión, presentación de informes y elaboración de listas, la labor de mi Representante Especial y la elaboración de planes de acción para poner fin a las violaciones cometidas contra los niños y prevenirlas contribuyeron a que se hicieran importantes avances en la protección de niños y niñas en los conflictos. En sus resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad, comenzando por la 1325 (2000), el Consejo ha exhortado a las partes en conflicto a respetar el derecho internacional en lo que atañe a los derechos y la protección de las mujeres y las niñas y a protegerlas de la violencia por razón de género y de todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto. La aprobación de la resolución 1820 (2008) y el posterior establecimiento del mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, de conformidad con la resolución 1888 (2009), pusieron de manifiesto el compromiso del Consejo de hacer frente a la violencia sexual, fortalecido más tarde por iniciativas como el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos (resolución 1888 (2009)) y las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes (resolución 1960 (2010)).

11. La utilidad comprobada de los mecanismos de vigilancia y presentación de informes sobre los niños y los conflictos armados y sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, así como de la labor que realizan los componentes de derechos humanos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas subraya la importancia de actuar con eficacia y sistematicidad en la vigilancia de la protección de los civiles en general y la presentación de informes al respecto, como ha pedido el Consejo (S/PRST/2018/18). En particular, según se indica en *Asegurar nuestro futuro*

común: una agenda para el desarme[2], debe prestarse más atención, cuando corresponda y sea viable, al registro de bajas, como se estableció en la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán. Ello es indispensable para promover la cuestión ante las partes en conflicto sobre una base empírica y para determinar los factores que contribuyen a las bajas civiles a fin de hacer ajustes bien fundamentados en las operaciones en curso y futuras.

12. Además de prestar especial atención a la cuestión de los niños y la violencia sexual, el Consejo ha aprobado resoluciones en las que ha condenado expresamente los ataques contra los trabajadores humanitarios y el personal médico y humanitario dedicado exclusivamente a tareas médicas, así como contra periodistas, y ha exhortado a las partes en los conflictos a poner fin a esos ataques y asegurar la protección de esas personas. El Consejo ha abordado el vínculo entre los conflictos y la inseguridad alimentaria y los efectos que tienen en la población civil la transferencia ilícita, la acumulación excesiva y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras. Si bien ese énfasis en cuestiones específicas puede generar resultados más concretos y potencialmente satisfactorios, insto al Consejo a mantener un enfoque integral de la protección de todos los civiles y velar por que se aborden plenamente otras cuestiones nuevas y apremiantes, como la guerra urbana y el desarrollo de las hostilidades.

13. El Consejo ha aprobado 13 declaraciones de la Presidencia sobre la protección de los civiles, en las que ha subrayado que la protección de los civiles es "una de las cuestiones fundamentales" inscritas en su agenda (S/PRST/2015/23 y S/PRST/2018/18). Las declaraciones también han contribuido a la publicación del *aide-mémoire* del Consejo sobre la protección de los civiles y sus actualizaciones periódicas. En el *aide-mémoire* se definen las principales preocupaciones en materia de protección y, sobre la base de la práctica anterior, las medidas que el Consejo podría tomar para responder a ellas en sus resoluciones y declaraciones de la Presidencia.

14. En enero de 2009 se reunió por primera vez, con carácter oficioso, el Grupo de Expertos del Consejo de Seguridad sobre la Protección de los Civiles, encargado de incorporar la protección en las actividades del Consejo, cuya creación se había recomendado en 2007 (véase S/2007/643). El Grupo de Expertos, que se ha reunido unas 100 veces desde entonces, sigue siendo un foro importante para que los agentes humanitarios y de otro tipo informen a los miembros del Consejo de sus preocupaciones sobre la protección con miras a garantizar que se tengan en cuenta al tomar decisiones. El Consejo debe seguir aprovechando la labor del Grupo de Expertos oficioso y, por su conducto, aplicar el *aide-mémoire* y todo el conjunto de buenas prácticas elaboradas durante los últimos 20 años.

B. Aplicación de medidas

15. Si bien es importante que se haya perfeccionado y consolidado el marco normativo, los esfuerzos del Consejo de Seguridad deben traducirse en mejoras tangibles en la protección de los civiles sobre el terreno o deben contribuir a la labor que realizan con ese fin las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias y de derechos humanos. El Consejo ha aplicado varias medidas con ese propósito.

Papel de las operaciones de paz

16. Incluir y priorizar la protección de los civiles en los mandatos de un número de operaciones de mantenimiento de la paz, comenzando con la Misión de las Naciones

[2] Publicación de las Naciones Unidas (en inglés), núm de venta E.18.IX.6; puede consultarse también en: www.un.org/disarmament/sg-agenda/es/.

Unidas en Sierra Leona en 1999, es una de las medidas más importantes que ha adoptado el Consejo en ese ámbito. Dar prioridad a la protección de los civiles en las operaciones de paz y utilizarla como criterio para medir el desempeño de las misiones son medidas que ya están firmemente establecidas; con ese fin se ha elaborado un conjunto importante de políticas y orientaciones, incluidas directrices concretas para los componentes uniformados. Se ha esclarecido el enfoque operacional de la protección de los civiles y se han desarrollado instrumentos y sistemas, como los equipos conjuntos de protección y las redes de alerta comunitaria, para lograr que la protección en el mantenimiento de la paz sea más eficaz. Las actividades de protección se han ampliado y ya incluyen, por ejemplo, facilitar la concertación de acuerdos de paz y alto el fuego a nivel local en zonas de conflicto en la República Centroafricana que son vigiladas por los componentes civiles y uniformados. En Sudán del Sur, casi 200.000 personas desplazadas están alojadas en emplazamientos de protección de civiles. El Consejo incluye habitualmente la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización en los mandatos de mantenimiento de la paz pertinentes, un instrumento importante que las misiones de mantenimiento de la paz pueden utilizar para influir en algunas partes en conflicto a fin de que respeten el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

17. De cara al futuro, dado que la naturaleza de los conflictos y del mantenimiento de la paz están cambiando, debemos evolucionar y adaptarnos continuamente. El hecho de que determinadas misiones de mantenimiento de la paz hayan recibido el mandato de participar en operaciones militares contra grupos armados o de llevar a cabo esas operaciones, o, de otro modo, realizar operaciones conjuntas en contextos específicos con fuerzas ajenas a las Naciones Unidas, ha planteado desafíos importantes para el cumplimiento de otras actividades previstas en sus mandatos, incluida la protección de los civiles. Los compromisos asumidos en el marco de la iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz sirven de base para encarar algunos de esos desafíos y fortalecer aún más la función de protección que tiene el personal de mantenimiento de la paz. Ello exige un esfuerzo colectivo, incluso por parte de los Estados Miembros y la Secretaría, para adaptarse a los cambios del entorno mediante la recopilación de buenas prácticas y la prestación de capacitación pertinente, especialmente la capacitación previa al despliegue por los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Los Estados Miembros también deben comprometerse a garantizar que las misiones de mantenimiento de la paz cuenten con recursos suficientes, y los países que aportan contingentes deben proporcionar contingentes que estén a la altura de la tarea encomendada e incluyan a más mujeres. Por último, la protección de los civiles requiere que los Estados Miembros se comprometan a llegar a un consenso en torno a la descripción y las implicaciones de las tareas de mantenimiento de la paz, incluida una definición clara de las expectativas del personal de mantenimiento de la paz y el reconocimiento de las situaciones para las que tal vez no tengan capacidad de respuesta.

Protección de grupos específicos

18. En el contexto del mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas importantes para mejorar la protección de grupos específicos. En el primer informe del Secretario General se planteó que las mujeres y los niños y las niñas requerían medidas especiales de protección. Entre ellas se contaban garantizar que las misiones de mantenimiento de la paz tuvieran en cuenta sus necesidades, desplegar asesores de protección infantil y de las mujeres y asesores de género en varias misiones, incorporar esas cuestiones en la actividad de las misiones y fortalecer la labor de los organismos humanitarios en las esferas correspondientes.

19. El Consejo también ha tratado de mejorar la protección de los refugiados y los desplazados internos, para lo cual ha encomendado a las misiones de mantenimiento de la paz la tarea de proteger los campamentos y emplazamientos de ataques armados y de mantener su carácter civil y humanitario apoyando el desarme y la separación de los combatientes. El Consejo también ha promovido la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos mediante el retorno seguro, voluntario y en condiciones dignas y, al mismo tiempo, ha incluido en el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz la tarea de apoyar el retorno voluntario e informado de los refugiados y desplazados, mediante la creación de entornos seguros.

Mejora de la rendición de cuentas

20. El empeño del Consejo de Seguridad en llevar a la práctica su agenda de protección también se manifiesta en sus esfuerzos por mejorar la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. El Consejo, por ejemplo, ha promovido y alentado el apoyo a la rendición de cuentas en el plano nacional y ha subrayado que los Estados tienen la responsabilidad de investigar las violaciones graves y enjuiciar y castigar a sus autores. Además, ha adoptado medidas para asegurar la repatriación e impedir el despliegue del personal implicado en violaciones graves de los derechos humanos relacionadas con actos de explotación y abusos sexuales.

21. El Consejo ha adoptado también medidas más directas. Tras el histórico establecimiento del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en 1993 y del Tribunal Penal Internacional para Rwanda en 1994, el Consejo solicitó que se crearan comisiones de investigación sobre Darfur, en 2004, y sobre la República Centroafricana, en 2013, así como mecanismos para determinar en la mayor medida posible quienes habían empleado sustancias químicas como armas en la República Árabe Siria, en 2015, y un equipo de investigación para reunir, preservar y almacenar pruebas de delitos internacionales cometidos en el Iraq por el Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL), en 2017. Esos esfuerzos constituyen avances importantes en la rendición de cuentas por delitos graves con arreglo al derecho internacional.

22. En 2005 el Consejo, atendiendo a las conclusiones de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur, adoptó la medida histórica de remitir la situación al Fiscal de la Corte Penal Internacional, a la cual siguió en 2011 la remisión de la situación en Libia. A la fecha, el Consejo no ha remitido ninguna otra situación a esa instancia.

Adopción de medidas selectivas en respuesta a las violaciones

23. El Consejo ha utilizado cada vez más las sanciones selectivas -como la congelación de activos y la prohibición de viajar- en respuesta a problemas relacionados con la protección de los civiles. En el caso de ocho regímenes de sanciones vigentes[3], los criterios para imponer sanciones contra personas y entidades van desde violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos; la obstrucción de la asistencia humanitaria; el reclutamiento o la utilización de niños en conflictos armados; los ataques contra civiles, incluidos asesinatos y mutilaciones; hasta actos de violencia sexual y por motivos de género. Además, entre los siete grupos y equipos de vigilancia que apoyan la labor de los comités de sanciones figuran expertos en asuntos humanitarios concretos o en asuntos humanitarios internacionales, que a todo lo largo de su mandato denuncian los problemas relacionados con la protección. Asimismo, el Consejo ha impuesto embargos de armas en relación con varios conflictos, a fin de detener las corrientes ilícitas de armas y municiones que

[3] En relación con Libia, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen.

socavan aún más la paz y la estabilidad. Es esencial que los Estados Miembros hagan todo lo que sea necesario para implementar esas medidas.

III. Pertinencia de la protección de los civiles en tiempos de guerra asimétrica y urbana

24. No cabe duda de que la actuación del Consejo de Seguridad en los últimos 20 años ha fortalecido el marco para la protección de los civiles en los conflictos armados y ha salvado innumerables vidas. No obstante, el examen del estado de la protección de los civiles en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018 demuestra que los civiles siguen constituyendo la gran mayoría de las víctimas y que son blanco y objeto de ataques indiscriminados y de otras violaciones y daños por las partes en los conflictos. Transcurridos veinte años, la agenda de protección sigue siendo igual de pertinente y urgente.

25. Ello se explica en parte por la naturaleza de los conflictos contemporáneos, que se caracterizan por la proliferación y fragmentación de grupos armados no estatales que contribuyen al carácter cada vez más asimétrico de los conflictos. Los efectos en la población civil han sido profundamente negativos, ya que algunos grupos armados han tratado de superar su inferioridad militar utilizando métodos que son contrarios al derecho internacional, como los ataques contra la población civil.

26. Las repercusiones sobre la población civil se ven agravadas por el hecho de que los conflictos se producen cada vez más en centros urbanos, lo que da a los grupos armados no estatales la oportunidad de alterar aún más el equilibrio de poder entre ellos y las fuerzas armadas convencionales. En la actualidad, más de 50 millones de personas se ven afectadas por conflictos en zonas urbanas.

27. En situaciones de ese tipo, los civiles corren todavía más riesgos porque las fuerzas armadas convencionales responden con métodos y medios de guerra que crean o de algún modo contribuyen a crear un cuadro generalizado de daños inmediatos y a largo plazo, que también deben soportar los civiles en mayor medida y que, en algunos casos, violan el derecho internacional humanitario. Además, el apoyo directo e indirecto de terceros a algunas partes en conflicto atiza la violencia y sostiene muchos de los prolongados conflictos actuales, al tiempo que aumenta el riesgo de que se extiendan a los Estados vecinos.

A. Estado de la protección de los civiles

Gran número de muertos y heridos entre la población civil y efectos de los conflictos en los bienes de carácter civil

28. Resulta a la vez trágico y terrible que a lo largo de 2018 decenas de miles de civiles hayan sido asesinados, heridos o mutilados como resultado de ataques directos o indiscriminados lanzados por las partes en conflicto en el Afganistán, el Chad, el Iraq, Libia, Malí, Myanmar, el Níger, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Ucrania y el Yemen, entre otros países. En 2018, las Naciones Unidas registraron que más de 22.800 civiles murieron o resultaron heridos en ataques cometidos en seis de esos países: casi 11.000 civiles en el Afganistán; más de 2.600 en el Iraq; 1.300 en Malí; 1.500 en Somalia; 3.700 en Sudán del Sur, incluidas más de 1.400 mujeres; y 2.700 en el Yemen. Estas cifras son casi seguramente subestimaciones del número total de muertos y heridos entre la población civil.

29. El balance de muertos y heridos, junto con los testimonios de víctimas y testigos y el perenne ciclo de noticias en los medios de comunicación y otras denuncias sobre

los daños infligidos a los civiles refuerzan la preocupación constante de que las partes, deliberadamente o no, siguen realizando sus operaciones militares sin mantener un cuidado constante de preservar a los civiles y los bienes de carácter civil, como exige el derecho internacional humanitario. Las denuncias de empleo sostenido de armas químicas en la República Árabe Siria en 2018 suscitó honda preocupación y sigue planteando un grave desafío para la prohibición mundial y de larga data de esas armas, que no puede tolerarse.

30. En 2018 también se conoció de numerosas denuncias de ataques que afectaron a bienes de carácter civil, como viviendas, escuelas, hospitales, mercados, campamentos de refugiados y desplazados internos, lugares de culto e infraestructuras de las que dependen los civiles para sobrevivir. En la República Centroafricana, por ejemplo, al menos 112 civiles resultaron muertos y 27 heridos en un ataque lanzado en noviembre contra un campamento de desplazados internos en Alindao. En la República Árabe Siria, en abril de 2018, una misión de evaluación de las Naciones Unidas en Al-Raqa llegó a la conclusión de que casi el 70 % de los edificios de la ciudad habían sido destruidos o dañados, y que los servicios esenciales, como el agua, la electricidad y la atención de la salud, eran inexistentes o estaban muy limitados.

31. Al-Raqa es solo un ejemplo de las graves consecuencias de los combates para los civiles y los bienes de carácter civil cuando se libran en zonas pobladas y con armas explosivas. En repetidas ocasiones he exhortado a las partes en conflicto a que eviten el uso de armas explosivas con efectos de amplio alcance en zonas pobladas, pues causan daños inmediatos, acumulativos, complejos y a largo plazo. Se calcula que en 2018, 20.384 civiles resultaron muertos y heridos por el empleo de armas explosivas en zonas pobladas[4]. En el Afganistán, por ejemplo, las Naciones Unidas contaron más de 5.800 bajas civiles en 2018, que fueron atribuidas a artefactos explosivos improvisados, fuego indirecto y proyectiles lanzados desde el aire y, en su mayoría, a la acción de elementos antigubernamentales. Por otra parte, el número de bajas civiles causadas por el uso de armas lanzadas desde el aire aumentó en un 61 % con respecto al año anterior, lo que constituye el mayor número registrado en un solo año desde que las Naciones Unidas comenzaron a documentar las bajas civiles en 2009. En el Yemen, se notificaron en 2018 más de 17.000 incidentes relacionados con el conflicto, incluido el uso generalizado de armas explosivas, que causaron muertos y heridos y daños o destrucción de sistemas de riego, establecimientos agrícolas, escuelas, hospitales y puntos de abastecimiento de agua. Los restos explosivos de guerra representan una amenaza constante para la población civil y al mismo tiempo retrasan el restablecimiento de los servicios y la reconstrucción. En la República Árabe Siria, por ejemplo, se informó de la presencia de restos explosivos de guerra en 1.980 comunidades de todo el país. Los restos explosivos de guerra y las minas terrestres mataron e hirieron a 119 civiles en Ucrania y a 227 niños en el Yemen en 2018.

32. Como se ha señalado en otros informes, la violencia sexual relacionada con los conflictos persiste en muchos conflictos armados, a menudo como parte de una estrategia más amplia. En 2018 se utilizó contra niños y niñas, personas de edad y mujeres embarazadas para desplazar a comunidades de Sudán del Sur, como medio de represión, terror y control en la República Democrática del Congo y la República Árabe Siria, y para ayudar a financiar el conflicto en Libia y Nigeria, donde la esclavitud sexual y la trata de personas reportan ingresos a los agentes armados. Me complacen los esfuerzos que se vienen desplegando para fortalecer la respuesta a la violencia sexual, incluida la venidera conferencia internacional de promesas de contribuciones organizada conjuntamente por Noruega y las Naciones Unidas, que se celebrará en Oslo en mayo, y aliento a los Estados Miembros a que apoyen las

[4] Cifras tomadas de Action on Armed Violence, *Explosive Violence Monitor 2018* (de próxima publicación).

iniciativas de ese tipo. Celebro también la labor que realizan las Naciones Unidas y los Estados Miembros para prevenir la explotación y los abusos sexuales, que incluye dar prioridad a los intereses de las personas que sufren esos males, poner fin a la impunidad de los autores, recabar la participación de la sociedad civil y los asociados externos y garantizar una mejor educación y transparencia.

33. Los conflictos siguieron teniendo efectos devastadores en los niños y las niñas durante todo 2018. El mayor número de niños muertos y mutilados, principalmente por ataques aéreos y operaciones terrestres, se registró en el Afganistán, la República Árabe Siria y el Yemen. Los ataques contra escuelas y hospitales y su uso con fines militares se incrementó en 2018 en el Afganistán, Libia, Malí, Myanmar, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen. En el Yemen, por ejemplo, el conflicto ha dejado inutilizables unas 2.000 escuelas, de las cuales 256 fueron destruidas por ataques aéreos o bombardeos y 1.520 sufrieron daños. En muchos casos, los ataques contra escuelas tuvieron efectos especialmente negativos en el acceso de las niñas a la educación.

34. En 2018, los conflictos siguieron causando víctimas entre los periodistas, y se registraron casos de periodistas que fueron asesinados, lesionados o amenazados en el Afganistán, Libia, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, Somalia, el Yemen y el Territorio Palestino Ocupado. Esos incidentes son motivo de honda preocupación y afectan seriamente al periodismo independiente, que es esencial para dar a conocer el sufrimiento humano, moderar a las partes beligerantes y aumentar las presiones en favor de soluciones políticas y de la rendición de cuentas.

Desplazamiento forzado

35. En 2018, el desplazamiento forzado siguió siendo una característica definitoria de los conflictos en la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Nigeria, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur, el Yemen y otros lugares. A mediados de 2018, había alrededor de 1,4 millones de personas recién desplazadas a través de fronteras internacionales y 5,2 millones más desplazadas internamente. En general, según los datos disponibles, se estimaba que había 40 millones de personas desplazadas dentro su propio país como consecuencia de los conflictos y la violencia, mientras que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) comunicó que había un total de 28,5 millones de personas refugiadas y solicitantes de asilo. La población de refugiados procedentes de la República Árabe Siria siguió siendo la más numerosa, pues a mediados de año era de 6,5 millones, además de otros 6,2 millones de desplazados internos. A mediados de 2018, había grandes poblaciones de desplazados internos en Somalia (2,6 millones); el Yemen (2,1 millones); el Afganistán, el Iraq y el Sudán (2 millones en cada uno); Nigeria (1,9 millones); Sudán del Sur (1,8 millones) y Ucrania (1,5 millones).

36. Muchos de los desplazados, en su mayoría mujeres, enfrentan grandes problemas de protección y asistencia, y las familias y comunidades que los acogen en ciudades y otras zonas, se ven sometidas a una presión cada vez mayor. La mayoría de esas personas seguirán desplazadas durante años ante la falta de soluciones duraderas, que requieren el liderazgo nacional y el compromiso a largo plazo de afrontar los problemas humanitarios y de derechos humanos, desarrollo y consolidación de la paz y los que plantea el riesgo de desastres. Se necesita urgentemente desplegar más esfuerzos en ese sentido, incluidas consultas y actividades de planificación conjunta con los propios desplazados internos y las comunidades afectadas, así como la participación activa de las autoridades locales.

37. En 2018, la Asamblea General afirmó el pacto mundial sobre los refugiados, lo que representó un paso importante hacia una distribución más equitativa y previsible de la carga en la respuesta a los refugiados, incluidos los desplazados a causa de conflictos. Se alienta a los Estados Miembros a que lo apliquen plenamente. Al mismo tiempo, en 2019, los aniversarios de la aprobación de las convenciones de la Unión Africana sobre los refugiados y sobre los desplazados internos ofrecen oportunidades importantes para impulsar la búsqueda de soluciones para los desplazamientos en África. La ejecución del Plan de Acción, puesto en marcha en abril de 2018 por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el ACNUR, con ocasión del vigésimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, ha impulsado a varios Estados afectados por los desplazamientos, las Naciones Unidas y otros agentes a colaborar e intercambiar buenas prácticas para fortalecer la respuesta a los desplazamientos internos.

Restricciones al acceso humanitario

38. Las restricciones generalizadas y persistentes al acceso humanitario pusieron en peligro las operaciones humanitarias en varios conflictos en 2018. Además de las hostilidades en curso y las dificultades logísticas, las trabas burocráticas y los ataques perpetrados contra el personal de ayuda humanitaria seguían siendo las limitaciones más graves. Se informó de hostilidades en curso en varias situaciones de conflicto, entre ellas en el Iraq, Libia, Myanmar, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, el Yemen y el Territorio Palestino Ocupado. En el Territorio Palestino Ocupado, por ejemplo, aumentaron las restricciones impuestas por Israel en Gaza desde hace 12 años, pues se implantaron nuevas restricciones a la circulación, lo que contribuyó a un mayor deterioro de la situación humanitaria. En Myanmar, el acceso humanitario en los estados de Kachin y Shan alcanzó su punto más bajo en tres años: se denegó el acceso a zonas de conflicto activo y a zonas disputadas y otras que acogían a desplazados y otros grupos vulnerables. En el estado de Rakáin se mantuvieron importantes limitaciones al acceso, especialmente en los tres municipios septentrionales de Rathedaung, Buthidaung y Maungdaw. Si bien se aprobaron muchas autorizaciones de viaje en la parte central de Rakáin, se informó de que la policía local y las autoridades de los campamentos seguían imponiendo requisitos de acceso adicionales.

39. En esas y otras situaciones de conflicto deben adoptarse medidas inmediatas para facilitar el acceso seguro, oportuno y sin trabas del personal humanitario a las poblaciones necesitadas, así como el acceso de estas a la asistencia. En este ámbito existen buenas prácticas que cabría reproducir, como eximir al personal, los bienes y el equipo humanitarios de la tramitación de visados y el despacho de aduanas o agilizar esos trámites. En otros casos, algunos terceros Estados también han tratado de lograr que las partes en conflicto faciliten el acceso humanitario como procede. Al mismo tiempo, es necesario condenar más los casos en que se deniega o se retiene arbitrariamente la autorización para operaciones humanitarias y adoptar medidas al respecto.

40. Los actos de violencia contra los trabajadores humanitarios, en particular el personal nacional, y su detención o secuestro siguieron obstaculizando las operaciones humanitarias en el Afganistán, Malí, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y otros países. En el Afganistán, por ejemplo, 30 trabajadores humanitarios resultaron muertos en ataques en 2018, otros 53 resultaron heridos y 88 fueron secuestrados. En Somalia se produjeron 130 incidentes violentos que afectaron a trabajadores humanitarios, incluidas 10 muertes, mientras que en Sudán del Sur se produjeron 760 incidentes de seguridad y en 2018 murieron 15 trabajadores humanitarios y fueron trasladados 576 por razones de seguridad, lo que trastornó la prestación de asistencia durante períodos

prolongados. En la República Centroafricana ocurrieron 396 incidentes de seguridad en 2018 que afectaron al personal humanitario, lo que representó un aumento del 20 % en comparación con 2017. También hubo informes de saqueos de bienes humanitarios en esas y en otras situaciones de conflicto. Los mecanismos para evitar conflictos, con arreglo a los cuales las organizaciones humanitarias comparten el calendario y la ubicación de las actividades de asistencia con las partes en conflicto, pueden ayudar a proteger al personal humanitario y garantizar que las operaciones militares no interfieran con la entrega de ayuda. Sin embargo, esos arreglos no eximen a las partes de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario de proteger a los civiles, incluidos los trabajadores humanitarios. En última instancia, los ataques contra el personal humanitario son inaceptables y pueden constituir crímenes de guerra, por lo que deben investigarse y sus autores deben ser enjuiciados.

41. También es necesario adoptar medidas para limitar las repercusiones de las medidas antiterroristas en la acción humanitaria, por ejemplo a causa de la penalización de determinadas actividades necesarias para realizar operaciones humanitarias. Esas medidas, además de tener repercusiones directas en las operaciones humanitarias, provocan incertidumbre y ansiedad entre las organizaciones humanitarias y su personal debido a la amenaza de enjuiciamiento y otras sanciones por realizar su labor. En su resolución 73/174, la Asamblea General instó a todos los Estados a que aseguraran que la legislación y las medidas contra el terrorismo no obstaculizaran las actividades humanitarias y médicas ni la colaboración con todos los agentes pertinentes, como preveía el derecho internacional humanitario. Acojo con beneplácito los esfuerzos en curso, incluidos los del Consejo de Seguridad, para incorporar salvaguardias relativas a las actividades humanitarias, como se prevé en el derecho internacional humanitario, en las medidas de lucha contra el terrorismo.

Ataques y otras formas de interferencia en la atención médica

42. En 2018 se produjeron nuevos actos de violencia y otras formas de interferencia en la atención médica en situaciones de conflicto, como ataques directos contra el personal y los establecimientos médicos, la sustracción de suministros médicos de convoyes humanitarios y de depósitos, y el uso de los establecimientos médicos con fines militares. Según registros de la Organización Mundial de la Salud, en 2018 se cometieron 705 ataques contra instalaciones y trabajadores médicos, que dejaron un saldo de 451 muertos y 860 heridos en apenas ocho conflictos: Afganistán, Iraq, Libia, Malí, Nigeria, la República Árabe Siria, el Yemen y el Territorio Palestino Ocupado. En el 38 % de esos ataques se utilizaron armas explosivas. Los efectos a largo plazo en cuanto a la pérdida de acceso a la atención médica pueden ser devastadores para la población civil en general.

43. En Libia, por ejemplo, se documentaron ataques contra instalaciones médicas en Trípoli, Bengasi, Derna y Sabha. En el Territorio Palestino Ocupado, algunos trabajadores médicos murieron o resultaron heridos cuando las Fuerzas de Defensa de Israel reprimieron con fuerza letal las manifestaciones que comenzaron a fines de marzo. En la República Árabe Siria se produjeron 139 ataques contra instalaciones médicas en 2018, que se saldaron con 101 muertos y 189 heridos. En el Afganistán se registraron 90 ataques contra instalaciones médicas, que causaron la muerte de 17 trabajadores de la salud. Siete instalaciones fueron destruidas en ataques aéreos. Se estima que como consecuencia de esos incidentes unas 4,1 millones de personas se han visto privadas, directa o indirectamente, de servicios médicos. Me preocupa también que persista la criminalización, en la República Árabe Siria y en otros lugares, de la prestación de atención médica a civiles y combatientes heridos y enfermos, pese a la protección prevista en el derecho internacional humanitario.

44. Acojo con beneplácito los esfuerzos realizados por los Estados Miembros y otros agentes para aplicar la resolución 2286 (2016), las recomendaciones de mi

predecesor y la atención que se sigue prestando a la cuestión, por ejemplo en la reunión celebrada en diciembre de 2018 con arreglo a la fórmula Arria. También en 2018 se presentó la escritura de compromiso del Llamamiento de Ginebra para la protección de la atención médica en los conflictos, mecanismo que ofrece a los grupos armados no estatales una importante oportunidad para comprometerse a respetar las normas pertinentes y asumir públicamente la responsabilidad de su cumplimiento. Sin embargo, quisiera destacar una vez más la necesidad de desplegar esfuerzos más amplios y concretos para garantizar que se respete la legalidad en la protección de la atención médica, reforzar la reunión de datos, difundir buenas prácticas en la aplicación de la resolución 2286 (2016), incluso en las capitales y los foros regionales, y velar por que la protección de la atención médica se incluya en la doctrina y el adiestramiento militares y en las actividades de desarrollo de la capacidad de las fuerzas asociadas.

Personas desaparecidas

45. Un número alarmante de personas siguen desaparecidas en situaciones de conflicto armado. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), por ejemplo, ha abierto más de 10.000 expedientes de personas desaparecidas en relación con el conflicto en la República Árabe Siria y ha recibido 13.000 solicitudes de familias de Nigeria en las que piden apoyo para encontrar a familiares desaparecidos. Corresponde a las partes en conflicto respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario en lo que respecta a los desaparecidos para prevenir las desapariciones forzadas, tomar todas las medidas viables para averiguar el paradero de los desaparecidos y respetar el derecho de las familias a conocer la suerte y el paradero de sus familiares.

B. Protección de los civiles y cuestiones de interés mundial

46. Hay varias esferas en las que la protección de los civiles se entrecruza con cuestiones de importancia mundial, como el hambre, el trato de las personas con discapacidad y el medio ambiente. El Consejo de Seguridad y los Estados Miembros deben prestar una mayor atención a todas esas cuestiones y adoptar medidas al respecto.

Los conflictos y el hambre

47. Los conflictos siguieron siendo la principal causa del hambre. Según el *Global Report on Food Crises 2018 (*Informe mundial sobre las crisis alimentarias), el 60 % de las personas afectadas por las crisis alimentarias vivía en países afectados por conflictos. A finales de 2018, había 56 millones de personas que, según se informó, necesitaban urgentemente alimentos y ayuda para la subsistencia a consecuencia de los conflictos prolongados en solo ocho situaciones de conflicto: Afganistán, República Árabe Siria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Yemen y la cuenca del lago Chad. En varios lugares, la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra suscita profunda preocupación y debe cesar de inmediato.

48. En mayo de 2018, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2417 (2018), en la que reconoció el vínculo intrínseco que existía entre el hambre y los conflictos y la función del derecho internacional humanitario para prevenir el hambre y hacerle frente en situaciones de conflicto armado, y reiteró que la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra estaba prohibida. La resolución ofrece a la comunidad internacional instrumentos para dar la alerta temprana y actuar ante situaciones de hambruna e inanición. Los Estados Miembros deben garantizar que se haga un escrutinio más riguroso de los casos en que se obstaculizan la entrega de suministros de socorro y el acceso, lo que aumenta en consecuencia los niveles de

inseguridad alimentaria. Todas las partes en conflicto deben garantizar la protección de las infraestructuras esenciales para el funcionamiento de los sistemas y mercados alimentarios y la entrega de asistencia humanitaria. En los informes que debo presentar según dispone la resolución, seguiré informando al Consejo sobre las situaciones en que se den esas circunstancias y que requieran la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional.

Personas con discapacidad

49. Los conflictos armados afectan de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Según una encuesta hecha recientemente entre los refugiados sirios, casi el 23 % de los encuestados tenía alguna discapacidad y el 61 % de las familias informó de que al menos uno de sus miembros tenía alguna discapacidad[5]. Los conflictos aumentan los riesgos a que se exponen las personas con discapacidad debido a la destrucción y otros cambios en el entorno físico, el estrés y la interrupción de servicios esenciales. Es posible que las personas con discapacidad no puedan huir de los ataques y queden abandonadas y desprotegidas. Las mujeres y las niñas con discapacidad están particularmente expuestas al riesgo de violencia, explotación y abuso. Además, un conflicto inevitablemente provoca deficiencias temporales o permanentes, sobre todo debido al uso de armas explosivas. Celebro que el Consejo haya reconocido esta cuestión en sus resoluciones 2217 (2015) y 2406 (2018). Convendría ahora centrar la atención en un enfoque temático más amplio que abarque todas las situaciones pertinentes y tenga en cuenta que los conflictos agravan las discapacidades existentes y crean otras nuevas y que es necesario proporcionar protección y asistencia de manera efectiva a las personas con discapacidad.

Impacto ambiental de los conflictos

50. Se está prestando mayor atención a nivel mundial y en contextos específicos, como en el Iraq, la República Árabe Siria, Ucrania y el Yemen, a las repercusiones negativas del conflicto en el medio ambiente y las consecuencias para la salud humana, en particular para las mujeres embarazadas, los niños y las niñas y las personas de edad. Por ejemplo, la destrucción de instalaciones industriales puede contaminar el aire, el suelo y las aguas subterráneas. Ello puede causar graves problemas de salud entre la población civil y reducir su acceso a recursos vitales para su supervivencia. Los efectos también pueden extenderse más allá de la zona donde ocurren las hostilidades y pueden persistir después de que cesen. En el Iraq, por ejemplo, un incendio provocado por el EIIL en una planta de Mishraq en octubre de 2016 generó una nube tóxica que causó la hospitalización de más de 1.000 personas con graves problemas respiratorios. En Al-Qayara, el EIIL también prendió fuego a pozos petrolíferos que ardieron durante varios meses, lo que expuso a las comunidades locales a riesgos para la salud de carácter grave y crónico. También son preocupantes los posibles riesgos para la salud que plantean los millones de toneladas de escombros y otros desechos generados por el conflicto urbano. El derecho internacional humanitario establece normas tanto generales como específicas sobre la protección del medio natural en situaciones de conflicto armado que se deberían aplicar en consecuencia. Por su parte, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente aprobó en diciembre de 2017 una resolución (UNEP/EA.3/Res.1) en la que se esbozaron medidas importantes para hacer frente a la contaminación ocasionada por conflictos en casos en que fuera necesario el apoyo de los Estados Miembros.

[5] Humanity and Inclusion, *Removing Barriers: The Path towards Inclusive Access* (2018).

IV. Fortalecimiento del respeto del derecho durante las hostilidades y rendición de cuentas por las violaciones

51. En las situaciones examinadas más arriba se observan características comunes, entre ellas el grado variable de respeto del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos por las partes interesadas, en particular durante las hostilidades. Como se señaló anteriormente, el hecho de que las partes no realicen las operaciones militares con un cuidado constante de preservar a la población civil y los bienes civiles, y de tomar todas las precauciones que sean posibles para evitar, y en todo caso reducir al mínimo, las víctimas civiles desata una vorágine de civiles muertos, heridos y desplazados. La falta de rendición de cuentas, que también es común en esas situaciones, permite que se multipliquen las violaciones. Fortalecer y garantizar el respeto del derecho y la rendición de cuentas por las violaciones son dos de los mayores desafíos que se plantean para reforzar la protección de los civiles.

A. Fortalecimiento del respeto del derecho durante las hostilidades

52. En algunos casos, el respeto del derecho en el desarrollo de las hostilidades es, a lo sumo, cuestionable. Tanto en el Afganistán, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Iraq y el Yemen como en otros lugares, siguen aumentando las denuncias y las pruebas de violaciones del derecho internacional, que describen los medios de comunicación y se detallan en los informes de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales, comisiones de investigación, grupos y paneles de expertos y otros órganos. Entre ellas figuran denuncias y pruebas serias, creíbles y documentadas de que se cometen ataques indiscriminados y desproporcionados y de otro tipo y de que, deliberadamente o no, las partes no toman todas las precauciones posibles en el ataque o para evitar sus efectos. La falta de transparencia de las partes interesadas en cuanto a los procedimientos establecidos o las medidas adoptadas para garantizar el respeto del derecho y la protección de los civiles e investigar las presuntas violaciones graves y enjuiciar a sus autores solo refuerza la percepción de una falta casi absoluta de respeto del derecho. Los casos de ese tipo ponen de relieve la necesidad urgente de emplear enfoques más eficaces y sólidos para asegurar la rendición de cuentas por las violaciones graves (véase los párrs. 61 y 62).

53. En otros casos, las partes en conflicto afirman su respeto del derecho y pueden aplicar procedimientos de selección de objetivos y otras buenas prácticas para tratar de minimizar los efectos de los ataques en la población civil, algunas de las cuales se mencionan en mi informe anterior. En el período transcurrido, altos funcionarios del Gobierno de Nigeria se comprometieron a aprobar un proyecto de política nacional sobre la protección de los civiles y la mitigación de los daños civiles. En Ucrania, la Comandancia de Operaciones de las fuerzas conjuntas estableció oficialmente un equipo de mitigación de las bajas civiles, que comenzó a funcionar en enero de 2019. El Congreso de los Estados Unidos de América introdujo nuevas disposiciones sobre la protección de los civiles en la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2019 para reforzar la Ley de 2018. Esas disposiciones consistían, entre otras, en designar un funcionario de alto nivel del Departamento de Defensa encargado de elaborar la política del Departamento sobre las víctimas civiles y coordinar y supervisar su cumplimiento, mejorar el informe anual sobre las víctimas civiles y hacer un examen jurídico y de políticas de las misiones que realizaba el Ejército de los Estados Unidos con fuerzas asociadas. El Departamento de Defensa nombró un funcionario de categoría superior e inició un proceso para elaborar una política integral sobre las bajas civiles.

54. Todas estas medidas adoptads por los Estados Miembros son positivas. Sin embargo, el número cada vez mayor de víctimas civiles, las denuncias al respecto y los daños y la destrucción de bienes civiles ocasionados por sus operaciones ponen en tela de juicio las declaraciones de cumplimiento y la eficacia de la selección de objetivos y de otras buenas prácticas establecidas por algunas partes en conflicto.

55. En reuniones intergubernamentales y de otro tipo celebradas en 2017 y 2018 en las que se trató el uso de armas explosivas en zonas pobladas, algunos Estados Miembros mencionaron las medidas que habían adoptado, en particular mediante el proceso de selección de objetivos, para tratar de reducir al mínimo las bajas civiles y los daños a bienes de carácter civil. Cabe celebrar esa transparencia, pero sigue habiendo motivos de preocupación. Por ejemplo, preocupa que las partes que lanzan ataques aéreos no siempre disponen de información de inteligencia fidedigna que sustente sus decisiones de selección de objetivos. Hay ejemplos de ataques que causaron bajas civiles y daños a bienes de carácter civil y que, según se conoció posteriormente, se basaron en información inexacta o engañosa[6]. No está claro qué medidas disciplinarias o correctivas de otra índole se han adoptado en esas situaciones, incluso para aprender de ellas y evitar que se repitan.

56. Un componente indispensable del proceso de selección de objetivos para proteger a los civiles es la estimación de los daños colaterales. Sin embargo, preocupa, por ejemplo, en qué medida el cálculo de los daños colaterales tiene en cuenta los daños o la destrucción de bienes civiles ocasionados por ataques anteriores. Preocupa también la idoneidad de la metodología vigente para calcular los daños colaterales en casos de selección dinámica de objetivos (a diferencia de los objetivos predeterminados o seleccionados de manera deliberada), en los que hay menos tiempo para reunir información y realizar análisis del patrón de vida, entre otras cosas. En cuanto a lo que sucede después de un ataque, preocupa que las evaluaciones de los daños causados por los combates, de realizarse, no sean más que una evaluación de los efectos del ataque sobre el objetivo y no incluyan sus efectos en la población civil y los bienes de carácter civil ni impliquen entrevistar a víctimas o testigos, sino que se basen en evaluaciones aéreas de los daños. Dichas evaluaciones no han logrado identificar bajas civiles que posteriormente se han detectado en las investigaciones realizadas en tierra[7]. Estas últimas pueden practicarse en respuesta a denuncias de daños hechas por agentes locales, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, son pocas las fuerzas armadas que actualmente hacen un seguimiento de las bajas civiles, no obstante su utilidad comprobada en el Afganistán y Somalia para que las partes comprendan los efectos de sus operaciones en los civiles y adopten medidas correctivas. En última instancia, aunque es esencial disponer de esos procedimientos y prácticas, estos deben aplicarse de manera eficaz y su empleo debe ser uniforme en todas las fuerzas armadas de los Estados Miembros y los teatros de operaciones.

57. A ese respecto, acojo complacido las iniciativas dirigidas por los Estados para luchar contra el empleo de armas explosivas en zonas pobladas. Entre ellas se cuentan las conversaciones sobre las armas explosivas en zonas pobladas celebradas en Alemania en junio y septiembre de 2018 y la declaración conjunta emitida el 25 de octubre por la Primera Comisión de la Asamblea General, en la que 50 Estados Miembros se comprometieron a abordar los daños humanitarios causados por el uso de armas explosivas mediante una declaración política. En diciembre de 2018, 23

---

[6] Véase, por ejemplo, Christopher D. Kolenda *et al.*, *The Strategic Costs of Civilian Harm – Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts* (Open Society Foundations, junio de 2016), págs. 21 y 22.

[7] Véase Emily Knowles y Abigail Watson, *Remote Warfare – Lessons Learned from Contemporary Theatres* (Remote Warfare Programme, Oxford Research Group, junio de 2018), pág. 17.

Estados participantes en la conferencia regional de América Latina y el Caribe sobre la protección de civiles del uso de las armas explosivas en zonas pobladas, organizada por Chile, aprobaron el Comunicado de Santiago, en el que los representantes reconocieron la necesidad de evitar el uso de armas explosivas con una amplia área de impacto en zonas pobladas y apoyaron la elaboración de una declaración política. En repetidas ocasiones he señalado que apoyaría una declaración en la que los Estados signatarios, entre otras cosas, se comprometieran a evitar el uso de armas explosivas con una amplia área de impacto en zonas pobladas y a formular políticas operacionales basadas en una presunción contra su empleo. Acojo con beneplácito la decisión de Austria de acoger una conferencia internacional en octubre de 2019 para sensibilizar sobre el problema del uso de armas explosivas en zonas pobladas. Aliento a los Estados Miembros a participar de manera constructiva en el proceso de la conferencia y a comenzar a preparar una declaración.

58. Existen también posibilidades de mejorar el respeto del derecho en el contexto de las exportaciones de armas y del comportamiento de las fuerzas asociadas, además de otras esferas de oportunidad e influencia. En cuanto al primer ámbito, los Estados Miembros deben abstenerse de exportar armas y municiones convencionales a lugares donde es probable que se utilicen para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional humanitario o el derecho de los derechos humanos. La aplicación de medidas rigurosas de diligencia debida debe apuntalar esta moderación, por ejemplo con evaluaciones de riesgo antes de autorizar la exportación de armas y con exámenes periódicos posteriores. Aliento encarecidamente a todos los Estados a que sin demora pasen a ser partes en el Tratado sobre el Comercio de Armas y los instrumentos regionales similares.

59. En mi informe anterior señalé la importancia de asegurar el respeto del derecho por las fuerzas asociadas estatales y no estatales. En junio de 2018, habiendo reconocido la importancia cada vez mayor de los acuerdos con asociados, los Estados del Grupo de los Siete se comprometieron a utilizar su apoyo a partes estatales y no estatales en los conflictos para promover la aplicación del derecho internacional humanitario de manera efectiva. Ese compromiso comprendía ayudar a los asociados a incorporar el derecho en sus doctrinas, actividades de capacitación y reglas de enfrentamiento y velar por que se hubieran establecido los procedimientos necesarios para hacer frente a las violaciones que ellos mismos cometieran. Celebro los compromisos expresados en el comunicado e invito a los Estados del Grupo de los Siete a que faciliten información sobre su cumplimiento.

60. También se plantean oportunidades para promover y garantizar el respeto del derecho en el contexto de las operaciones de coalición, como la coalición internacional de lucha contra el EIIL en el Iraq y en la República Árabe Siria, la Coalición para Apoyar la Legitimidad en el Yemen y la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel. En mi informe anterior me referí al marco de cumplimiento para prevenir y hacer frente a las posibles violaciones del derecho internacional por parte de esa Fuerza Conjunta, un importante ejemplo de buenas prácticas en este ámbito. Convendría examinar un estudio reciente que ofrece más análisis y recomendaciones útiles sobre la protección de los civiles en las operaciones de coalición[8]. El estudio recomienda obtener compromisos de mitigación de los daños civiles por parte de los altos dirigentes civiles y militares de esas operaciones y establecer un mecanismo centralizado para dar seguimiento a los informes sobre los daños civiles y evaluarlos.

[8] Center for Civilians in Conflict, *The Sum of All Parts: Reducing Civilian Harm in Multinational Coalition Operations* (enero de 2019).

B. Esfuerzos por asegurar la rendición de cuentas

61. Para reforzar el respeto del derecho es fundamental garantizar que tanto los particulares como las partes en los conflictos rindan cuentas por su violación. Sin embargo, los esfuerzos por asegurar la rendición de cuentas siguen siendo insuficientes. Hay algunos ejemplos de investigaciones y enjuiciamientos a nivel nacional, como el enjuiciamiento y la condena de soldados de Sudán del Sur en 2018 por el ataque perpetrado en el Hotel Terrain en Yuba en 2016. También se produjeron nuevas detenciones, en Alemania y Francia, de presuntos autores de crímenes de guerra en la República Árabe Siria. En el plano regional, el establecimiento de tribunales híbridos, como el Tribunal Penal Especial para la República Centroafricana, que celebró su sesión inaugural en octubre de 2018, ha sido un acontecimiento positivo; además, se han establecido y utilizado mecanismos internacionales, como la Corte Penal Internacional, y se siguen utilizando comisiones de investigación, al tiempo que se han establecidos mecanismos no judiciales de rendición de cuentas para reunir, preservar y almacenar pruebas de actos que puedan constituir crímenes graves con arreglo al derecho internacional, por ejemplo en relación con la República Árabe Siria, el Iraq y, más recientemente, Myanmar.

62. Esos avances son importantes, pero están lejos de ser suficientes, puesto que, como se ha señalado anteriormente, las denuncias de violaciones graves superan en gran medida su investigación y enjuiciamiento. Para eliminar esta disparidad es preciso abordar los problemas de voluntad política y de capacidad y recursos a nivel nacional y emprender iniciativas a los niveles regional y mundial, o reforzar las que existan. Las denuncias de delitos graves con arreglo al derecho internacional deben ser investigadas y deben dar lugar a enjuiciamientos independientemente del lugar y el momento en que se produzcan. La rendición de cuentas debe ser sistemática y universal y también debe responder a la necesidad de ofrecer reparación por las violaciones del derecho.

V. Aprovechamiento de las experiencias del pasado para transformar el futuro

63. No cabe duda de que, transcurridos 20 años, la agenda de protección de los civiles sigue siendo tan pertinente como antes y el papel del Consejo de Seguridad en su promoción y aplicación es fundamental. El desafío que tiene ante sí el Consejo radica en aprovechar los considerables progresos logrados hasta la fecha y seguir reforzando y transformando la protección de los civiles en los conflictos contemporáneos. Ello exige que el Consejo adopte un enfoque que:

a) Sea sistemático, amplio y coherente (en cada situación y entre situaciones) al abordar los problemas de protección, inclusive en los mandatos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas;

b) Reconozca los retos que plantea la guerra urbana, incluido el uso de armas explosivas, para la protección de los civiles y pida medidas de protección específicas;

c) Siga promoviendo la protección de grupos específicos, como las mujeres y los niños, los refugiados, los desplazados internos y las personas con discapacidad;

d) Promueva un entorno propicio para el acceso humanitario, por ejemplo condenando la denegación arbitraria de la autorización de operaciones de socorro y pidiendo que se permita el tránsito seguro, rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria, se suspendan temporalmente las hostilidades para realizar actividades de socorro y se concierten acuerdos para evitar conflictos;

e) Inste sistemáticamente a todas las partes en conflicto, incluidos los grupos armados no estatales, a cumplir las disposiciones del derecho internacional humanitario para salvaguardar las actividades humanitarias en favor de las personas afectadas por los conflictos y reconozca la importancia de interactuar con esos grupos, en consonancia con los principios humanitarios, a fin de promover el respeto del derecho, sin temor a sanciones penales o de otro tipo;

f) Promueva de manera proactiva la rendición de cuentas cuando los avances en ese sentido a nivel nacional sean irrazonablemente lentos o inexistentes, por ejemplo remitiendo situaciones relacionadas con crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio a la Corte Penal Internacional y asegurando que los Estados Miembros cooperen con la Corte;

g) Apoye la *aplicación* eficaz de medidas selectivas adoptadas en respuesta a las violaciones del derecho.

64. Si bien el papel del Consejo de Seguridad es fundamental para fortalecer la protección de los civiles, también se debe reconocer que es muy necesario reforzar y asegurar el cumplimiento de la ley y la rendición de cuentas por su violación y que es más probable que se logre mediante la aplicación de iniciativas a nivel nacional. Más concretamente, es necesario conseguir urgentemente avances concretos en la aplicación de las tres medidas recomendadas en mi informe anterior:

Medida 1: elaborar marcos normativos nacionales sobre la protección de los civiles

65. Para asegurar la aplicación efectiva del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados Miembros deben elaborar un marco normativo nacional que se base en las buenas prácticas y que establezca claramente los fundamentos y las responsabilidades institucionales para la protección de los civiles y los bienes de carácter civil en situaciones de conflicto.

Medida 2: reforzar el cumplimiento por parte de los grupos armados no estatales

66. Reforzar el respeto de la ley también exige modificar el comportamiento y mejorar las prácticas de los grupos armados no estatales. Con ese propósito, será fundamental conseguir que los agentes humanitarios y otros agentes competentes mantengan con ellos una interacción sostenida y con arreglo a principios, que sea, además, estratégica y se base en análisis a fondo del grupo o los grupos en cuestión. Esos contactos con fines puramente humanitarios están en consonancia con el derecho internacional humanitario y no confieren legitimidad alguna a los grupos de que se trate. Por el contrario, reflejan la realidad de que la interacción con esos grupos es una condición indispensable para negociar el acceso humanitario, llevar a cabo actividades humanitarias y promover el respeto del derecho.

Medida 3: fomentar el cumplimiento mediante actividades de sensibilización y rendición de cuentas

67. Se necesita con urgencia ampliar la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho. Para ello es preciso que haya mucha más inversión política y financiera en los procesos nacionales de los Estados afectados por conflictos y también en otros Estados Miembros. Se deben compartir las experiencias y las buenas prácticas y prestar asistencia técnica para elaborar la legislación necesaria y establecer dependencias que se ocupen de crímenes de guerra y de otros asuntos similares. Al mismo tiempo, hay que realizar actividades de promoción más concertadas en apoyo de la protección de los civiles. Los Estados Miembros deben utilizar todos los medios posibles para garantizar el respeto del derecho por las partes

en conflicto, entre ellos el diálogo político, las declaraciones públicas y medidas selectivas y la capacitación y el desarrollo de la capacidad.

Diálogo constante y acción sostenida para avanzar en la protección de los civiles

68. Al reflexionar sobre los 20 años transcurridos desde que se comenzó a tratar de la protección de los civiles, es importante que el Consejo de Seguridad y los Estados Miembros consideren en términos más generales la manera de aprovechar los progresos realizados hasta la fecha e impulsar la agenda de protección de los civiles en los años venideros. Para ello hay que dar seguimiento a las medidas mencionadas en el presente documento y en futuros informes sobre la protección de los civiles. Es necesario que los Estados Miembros interactúen y entablen un diálogo constante y sostenido que trascienda el examen del presente informe en el debate abierto que se celebrará en mayo. Hay que seguir hablando del tema, para que los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil deliberen juntos acerca de las medidas y determinen los pasos concretos para su aplicación. Pese a que el estado actual de la protección de los civiles sigue siendo sombrío, hay muchas posibilidades de realizar mejoras concretas en la promoción y aplicación del derecho para beneficio de todos los que se enfrentan hoy día o se enfrentarán en el futuro al horror, el dolor y la indignidad de los conflictos.